



# **ТРАКИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ**

## **ВЕТЕРИНАРНОМЕДИЦИНСКИ ФАКУЛТЕТ**

**Катедра “Хигиена, технология и контрол на  
хранителните продукти, ветеринарно законодателство  
и мениджмънт”**

**Илиян Радев Костов**

**ОРГАНИЗАЦИОННО – ПРАВНИ, ВЕТЕРИНАРНО-  
САНИТАРНИ И ТЕХНОЛОГИЧНИ АСПЕКТИ НА  
ЗАКОНОДАТЕЛНИТЕ АКТОВЕ В ОБЛАСТТА НА  
КОНТРОЛА НА МЛЯКОТО И МЛЕЧНИТЕ ПРОДУКТИ В  
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ТЯХНОТО ВЪВЕЖДАНЕ  
(ТРАНСПОНИРАНЕ) В ЗАКОНОДАТЕЛНАТА УРЕДБА  
НА БЪЛГАРИЯ**

### **А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

**На дисертационен труд за присъждане на  
образователна и научна степен**

**„Доктор”**

**Област висше образование 6. Аграрни науки и ветеринарна  
медицина, Професионално направление 6.4 „ Ветеринарна  
медицина“, Научна специалност „Ветеринарно-санитарна  
експертиза“**

**Научен ръководител:  
Проф. д-р Иван Годоров Въшин**

**Стара Загора  
2016**

Дисертационният труд е написан на 221 страници и е илюстриран с 23 таблици и 15 фигури. Библиографската справка включва 288 източника, от които 222 на български и 66 на латиница.

Дисертационният труд е обсъден на 10.03.2016г. от Разширен катедрен съвет, определен със заповед № 23 от 1.03.2016г. на Декана на ВМФ, Тракийски университет, Стара Загора и е насочен за защита пред научно жури.

Оказвам своята признателност и уважение към проф. д-р Иван Въшин, който като мой научен ръководител ми оказва професионална подкрепа и ми даде ценни насоки и напътствия при разработването на дисертационния труд. Сърдечно благодаря и на проф. Иван Божков за неговите съвети и помощ.

Благодаря на проф. Ламбо Георгиев за оказаното съдействие при оформянето на дисертационния труд.

Благодаря на семейството ми за подкрепа по време на писането на работата, както и на всички колеги от катедра “Хигиена, технология и контрол на хранителните продукти, ветеринарно законодателство и мениджмънт”, БАБХ и ЦОР за тяхната отзивчивост и съпричастност към всички мои проблеми и постижения.

*И. Костов*

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 7 юни 2016г. от 10,30 часа във Ветеринарномедицинския факултет на Тракийския университет – Стара Загора, на заседание на Специализираното жури.

Материалите по защитата са на разположение на интернет страницата на Тракийския университет ([www.uni-sz.bg](http://www.uni-sz.bg)) и в научния отдел на ВМФ на Тракийския университет – Стара Загора.

# С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

	стр.
<b>ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ</b>	<b>6</b>
<b>1. УВОД</b>	<b>8</b>
<b>СОБСВЕНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ</b>	<b>9</b>
<b>2. ЦЕЛ И ЗАДАЧИ</b>	<b>9</b>
<b>3. МАТЕРИАЛ И МЕТОДИ</b>	<b>10</b>
3.1.Материал	10
3.2. Методи	13
<b>4. РЕЗУЛТАТИ И ОБСЪЖДАНЕ</b>	<b>15</b>
4.1. Анализ на нормотворческия процес и процедури в ЕС в областта на млякото и млечните продукти в ЕС	15
4.1.1. Законодателна инициатива	15
4.1.2. Законодателна инициатива и ролята на Постоянния комитет по растенията, животните, храните и фуражите (ПКРЖХФ)	16
4.1.3. Научни комитети, ролята на ЕФСА	17
4.1.4 Ролята на националните фокални центрове на държавите членки на ЕС	19
4.1.5. Взаимодействие и сътрудничество на ЕС със СОЗЖ, СТО и ФАО	20
4.1.6. Процедури по приемането на нормативни актове в ЕК, ЕП и влизането им в сила след публикуването им в ОВЕС	21
4.1.7. Нови аспекти в законодателството по БХ	23
4.1.8. Основни принципи и философия на някои от най-важните нормативни актове, свързани с	23

контрола на млякото и млечните продукти	
<b>4.2. Ретроспективен анализ на нормативно-правната рамка на Република България в областта на ветеринарно-санитарния контрол на млякото и млечните продукти за периода 1947-2007г.</b>	<b>25</b>
<b>4.2.1. В периода на централизирано планиране 1947 – 1989</b>	<b>25</b>
<b>4.2.2. В периода на преход към пазарна икономика 1990 – 2000</b>	<b>27</b>
<b>4.2.3. В предприсъединителния период 2000 – 2007 г.</b>	<b>29</b>
<b>4.3. Анализ на процеса на хармонизиране на българското ветеринарномедицинско законодателство в областта на безопасността на млякото и млечните продукти с това на Европейския съюз и проблемите, свързани с неговото въвеждане в предприсъединителния период</b>	<b>33</b>
<b>4.4. Анализ на проблемите, свързани с безопасността и контрола на млякото и млечните продукти при и след присъединяването на Р България към ЕС</b>	<b>35</b>
<b>4.4.1. Ролята на НВМС за затваряне на глава „Земеделие“. Приемане на ЗВМД - 2005. Приемане на подзаконови нормативни актове, свързани със ЗВМД</b>	<b>35</b>
<b>4.4.2. Преструктуриране на предприятията, произвеждащи хранителни продукти от животински произход до края на 2005 г.</b>	<b>38</b>
<b>4.4.3. Внедряване на програми за самоконтрол на производството (ДПП, НАССР), проблемът „годност-качество“ и храни по БДС</b>	<b>40</b>
<b>4.4.4. Затваряне на млекопреработвателните предприятия, неотговарящи на законодателството на ЕС</b>	<b>42</b>
<b>4.4.5. Изисквания за добива на мляко при</b>	<b>47</b>

биологично и планинско земеделие	
<b>4.5. Анализ на съвременните проблеми, стоящи пред БАБХ по безопасността на млякото и млечните продукти</b>	<b>49</b>
<b>4.5.1. Ветеринарно-санитарният контрол на млякото и млечните продукти след създаването на БАБХ</b>	<b>49</b>
<b>4.5.2. Становище относно статута и функциите на органите за контрол на храните в ЕС</b>	<b>49</b>
<b>4.5.3. Опитът на държавите членки относно структурата и функцията на Агенцията по храните</b>	<b>51</b>
<b>5. ИЗВОДИ</b>	<b>53</b>
<b>6. ПРЕПОРЪКИ</b>	<b>56</b>
<b>7. ПРИНОСИ</b>	<b>58</b>
<b>8. РЕЗЮМЕ</b>	<b>59</b>

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

<b>БАБХ</b>	<i>Българска агенция по безопасност на храните</i>
<b>БДС</b>	<i>Български държавен стандарт</i>
<b>БХ</b>	<i>Безопасност на храните</i>
<b>ГД САНТЕ</b>	<i>Генерална дирекция „Здраве и безопасност на храни“</i>
<b>ДЕО</b>	<i>Договор за създаване на Европейската общност</i>
<b>ДПП</b>	<i>Добри производствени практики</i>
<b>ДФЕС</b>	<i>Договор за функционирането на Европейския съюз</i>
<b>ЕК</b>	<i>Европейска комисия</i>
<b>ЕО</b>	<i>Европейска общност</i>
<b>ЕП</b>	<i>Европейски парламент</i>
<b>ЕФСА</b>	<i>Европейски орган по безопасност на храните</i>
<b>ЗВМД</b>	<i>Закон за ветеринарномедицинската дейност</i>
<b>МКЗР</b>	<i>Международна конвенция за защита на растенията</i>
<b>НАССР</b>	<i>Анализ на рисковете и критичните контролни точки</i>
<b>НВМС</b>	<i>Национална ветеринарномедицинска служба</i>
<b>ОВЕС</b>	<i>Официален вестник на Европейския съюз</i>
<b>ОДБХ</b>	<i>Областни дирекции по безопасност на храните</i>
<b>ПКРЖХФ</b>	<i>Постоянен комитет по растенията, животните, храните и фуражите</i>
<b>СОЗЖ</b>	<i>Световна организация по здравеопазване на животните</i>
<b>СТО</b>	<i>Световната търговска организация</i>

<b>ФАО</b>	<i>Организация по прехрана и земеделие</i>
<b>ЦОР</b>	<i>Център за оценка на риска</i>
<b>ЕUFMD</b>	<i>Европейска комисия за контрол на болестта шап</i>
<b>EUR-lex</b>	<i>Електронен сайт на законодателството на ЕС</i>
<b>FVO</b>	<i>ГД САПТЕ, Дирекция F — Хранителна и ветеринарна служба</i>

## 1. УВОД

Производството на млечни продукти традиционно е един от най-важните сектори на българската икономика. То заема съществен дял в аграрното производство и хранително-вкусовата промишленост на държавите членки на ЕС, включително и България.

България, поради своето геополитическо положение в Югоизточна Европа, представлява свързващо звено между ЕС и Балканите, страните от черноморския регион и Близкия изток. Присъединяването на България към Европейския съюз е едно от събитията с най-голяма важност в съвременната история на страната. Принадлежността към даден политико-икономически блок в света изисква спазването на приетите правила не само в политиката, но и в основните сектори на икономиката, селското стопанство и регионалното развитие.

Присъединяването оказва и ще оказва силно въздействие върху всички области на икономиката и обществения живот в страната. Това важи с особена сила и за добива и преработката на мляко.

Проведеният анализ на законодателните процеси и процедури, свързани с транспонирането и прилагането на европейското законодателство в областта на ветеринарно-санитарния контрол при добива на сурово мляко и производството на млечни продукти, е скромнен принос за изясняване на основната част от въпросите, свързани с ветеринарно-санитарния контрол по време на подготовката и присъединяването на България към ЕС. Надяваме се, резултатите, изводите и препоръките, направени на базата на проучването, да са полезни на специалистите, работещи в сферата на ветеринарно-санитарния контрол, научни звена, държавни и обществени организации, както и на фермери, производители и търговци на мляко и млечни продукти.



# СОБСТВЕНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

## 2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

С настоящата научна работа си поставихме за цел да проучим и анализираме законодателните процеси и процедури, свързани с разработването, приемането, транспонирането и прилагането на европейското законодателство в областта на ветеринарно-санитарния контрол при добива на сурово мляко и производството на млечни продукти по време на подготовката за присъединяване и присъединяването на България към ЕС.

За реализиране на тази цел трябваше да решим следните задачи:

- 1) Да направим анализ на нормотворческия процес за разработването и приемане на нормативни актове и ролята на отделните европейски институции при тяхното осъществяване;
- 2) Да извършим анализ на нормотворческия процес за безопасността на храните в областта на производството на мляко и млечни продукти в Р България през отделните периоди от нейното обществено-политическо и икономическо развитие;
- 3) Да анализираме процеса на хармонизиране на българското ветеринарномедицинско законодателство в областта на безопасността на млякото и млечните продукти с това на Европейския съюз и проблемите, свързани с неговото въвеждане в предприсъединителния период;
- 4) Да анализираме проблемите, свързани с безопасността и контрола на млякото и млечните продукти при и след присъединяването на Р България към ЕС.
- 5) Да извършим анализ на съвременните проблеми, стоящи пред БАБХ по безопасността на млякото и млечните продукти.

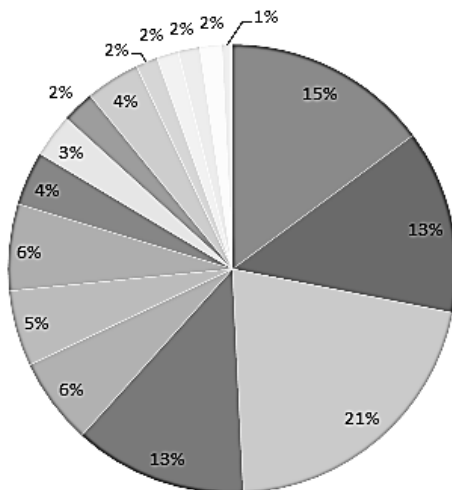
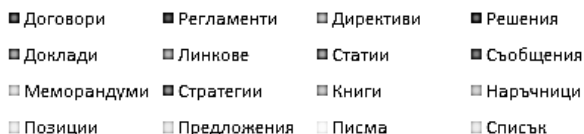
### 3. МАТЕРИАЛ И МЕТОДИ

#### 3.1. Материал

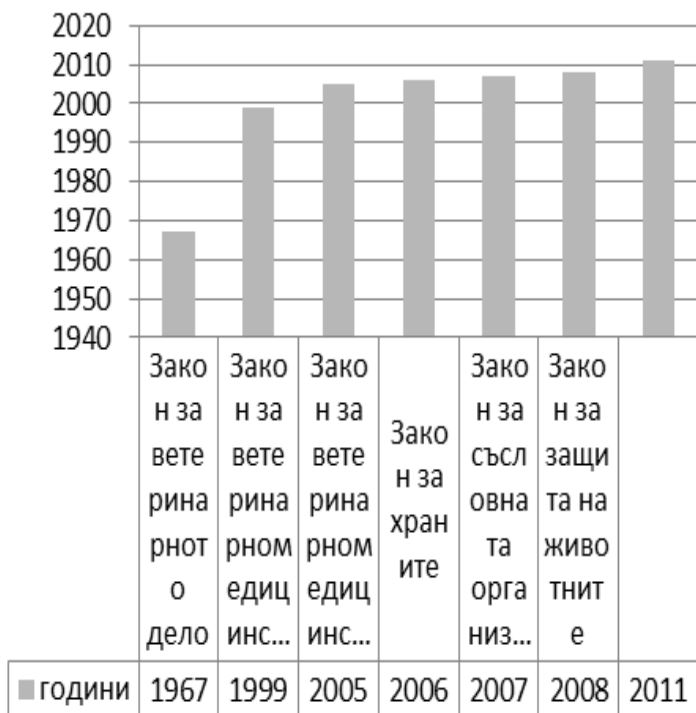
За разработването на дисертационния труд са използвани международни закони, национални закони, правилници, регламенти, директиви, решения, наредби, инструкции, доклади, писма, стратегии, анализи, меморандуми, планове и документи на ЕС и Р България.

Анализирани са 288 документа и публикации, разпределени по процентно съотношение както следва:

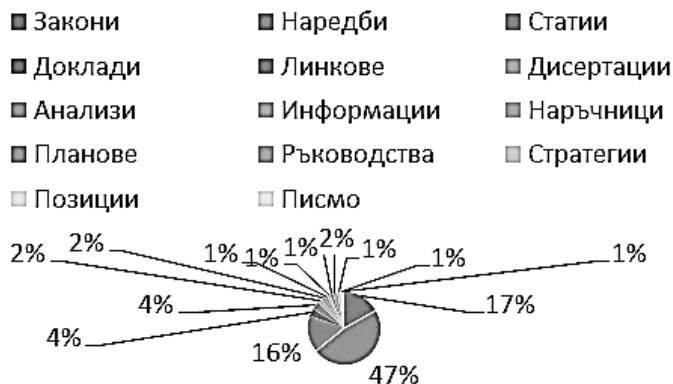
##### 1. Публикации от международни (9) и общи европейски източници (134)



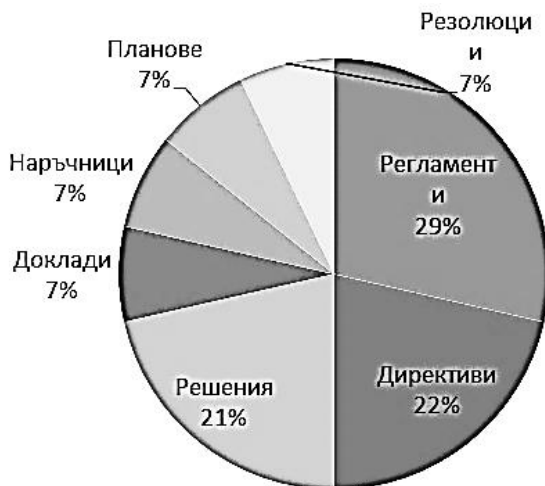
## 2. Закони, имащи отношение към ветеринарната дейност



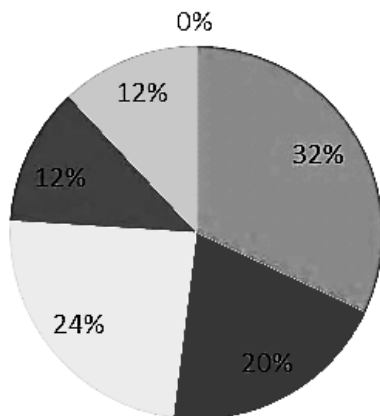
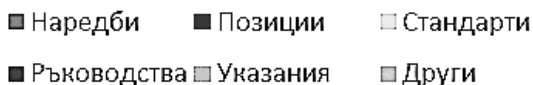
### 3. Публикации и документи от общи български източници (107)



### 4. Публикации от европейски източници свързани с млякото (24)



## 5. Публикации от български източници, свързани с млякото (11)



### 3.2. Методи

За анализиране, систематизиране и интерпретиране на огромния брой и вид нормативни и поднормативни актове на ЕС и България са използвани следните основни методи:

- историко-диалектически подход за проследяване на генезиса при създаването и разработването на нормативните актове и тяхната философска същност;
- ретроспективен анализ и синтез за логическата и технологическата връзка между отделните раздели на нормативните актове. Ретроспективните изследвания са проведени съобразно изискванията на методологията на емпиричното социологично изследване (С. Михайлов, 1980), в частност методите индукция, дедукция и анкетиране, включително под формата на интервюта, за

изучаване нагласите на отделните субекти от хранителната верига и проучване на официалните документи;

- системен подход;
- статистическо-математически методи за обобщаване и диференциране на получените резултати и графичното им представяне.



законово обвързващо и публично достъпно на всички официални езици.

В нормотворческата дейност на институциите на ЕС се използва принципът за **паралелната конкурираща се компетентност** на прилагане за задължителните актове само в области, в които държавите членки са прехвърлили компетентността си. Нормотворчеството се осъществява предимно от Съвета или съвместно от Съвета и Европейския парламент (първично законодателство). Най-голям обем нормотворческа компетентност е предоставена на Съвета. Той притежава окончателната компетенция за приемането на задължителните актове, съставляващи вторичното право. ЕК има правото и участва в нормотворческия процес като **монополен вносител на законодателна инициатива** с изключение на случаите, когато Договорите не предвиждат друго

Правото на Европейския съюз се състои от **първично право**–учредителните договори, **вторично право**–регламенти, директиви, решения, препоръки и мнения, приети от институциите на Съюза на основата на учредителните договори, и **допълнително законодателство**. **Допълнителното законодателство**, наричано още неписано законодателство, обединява неписаните източници на европейското право, които са се развили на базата на съдебната практика на Съда на Европейските общности.

#### **4.1. 2. Законодателна инициатива и ролята на Постоянния комитет по растенията, животните, храните и фуражите (ПКРЖХФ)**

Основната мисия на Генералната дирекция „Здраве и безопасност на храни“ на Европейската комисия (ГД САНТЕ) е да помогне гражданите на Европа да бъдат по-здрави, по-сигурни и по-уверени. Нейната задача е да актуализира приетото през годините законодателство в



областта на ветеринарните въпроси, безопасността на храните и други продукти, имащи въздействие върху потребителите.

Предложенията за промяна на ветеринарномедицинското законодателство и това по безопасност на храните в ГД САНТЕ се подготвят от експерти в съответните отдели на Дирекция „Г“. При нужда се създават и **междуведомствени групи от експерти** от други генерални дирекции, които имат отношение към дадената проблематика (ГД Търговия, ГД Земеделие и др.). Всички предложения за законодателство първоначално следват т. н. „**пътна карта**“ и задължително се придружават от оценка на въздействието и подробен финансов отчет. Следваща стъпка от законотворческия процес е **вътреведомствената консултативна процедура**, при която проектът на документ се изпраща до всички останали отдели на Дирекцията за коментари и становища по него. След отразяването им от експерта, работещ по документа, той се изпраща за **междуведомствена консултация** до другите заинтересовани генерални дирекции (най-често това са ГД Земеделие, ГД Търговия) и до **Юридическата служба** на Комисията.

По време на процедурата за приемане на своите правни актове, ГД САНТЕ се подпомага от **регулаторен комитет**, който взема участие в разработването и прилагането на политиките на Съюза-**Постоянния комитет по растенията, животните, храните и фуражите (ПКРЖХФ)**. ПКРЖХФ приема прилагачи законодателни актове по две процедури: процедура по разглеждане и процедура по консултиране.

#### **4.1. 3. Научни комитети, ролята на ЕФСА**

Първият научен комитет, консултиращ ЕК по въпроси, свързани със здравеопазването на животните, с ветеринарно-санитарния контрол и хуманното отношение

към животните, започва работа през 1981 г. и е създаден с Решение на Комисията 81/651/ЕЕС. По-късно с Решение 97/579/ЕС<sup>192</sup> се създават допълнително следните комитети: Научен ръководен комитет, Научен комитет по храните, Комитет за хранене на животните, Научен комитет по ветеринарни мерки, отнасящи се до здравето на човека и Научен комитет за здравеопазване на животните и хуманно отношение. В работата им вземат участие независими научни експерти, а препоръките и мненията се предоставят на Комисията, за да се използват при подготовката и разработването на нови политики и законодателство (първично и вторично). Впоследствие тяхната роля е поета от ЕФСА.

Практически процесът по нейното създаване започна с Европейския съвет, проведен в Хелзинки през декември 1999 г., където се дебатира разширяването на Съюза и предстоящата институционална реформа. За да се отговори на тези предизвикателства, е приет Регламент (ЕО) № 178/2002, с който по-горе посочените комитети се заменят с ЕФСА. Агенцията е със седалище в град Парма, Италия, където работят 430 експерти и технически сътрудници.

ЕФСА, като орган предоставя независима информация и научни съвети и оказва научна и техническа помощ за законодателството и политиката на Общността във всички сфери, които пряко или косвено засягат безопасността на храните и фуражите. Други важни функции са събирането и анализът на данни, позволяващи охарактеризиране и наблюдение на рисковете с пряко или косвено въздействие върху безопасността на храните и фуражите. ЕФСА изпълнява своите задачи в условия, които му позволяват да служи за **референтна институция** по силата на своята самостоятелност, научното и техническото качество на представяните от него становища и информацията, която

той разпространява, прозрачността на неговите процедури и методи на работа, както и съвместното изпълнение на възложените му задачи. Той работи в тясно сътрудничество с компетентните органи в държавите членки, изпълняващи сходни с неговите функции.

#### **4.1.4 Ролята на националните фокални центрове на държавите членки на ЕС**

Основата за създаването на националните фокални центрове на държавите членки на ЕС можем да намерим в член 36, ал. 1 от Регламент (ЕС)178/2002 „Свързване в мрежа на организациите, работещи в областите на компетентност на органа”, който поставя основата за създаване на контакти с държавите членки и между организациите, които работят в областите, включени в мисията на ЕФСА – **фокални центрове**. Фокалните центрове функционират като връзка между ЕФСА и националните органи за безопасност на храните, научните институти, потребителите и други заинтересовани страни.

Задачите на фокалните центрове са свързани със създаване, поддържане и развитие на национална мрежа, включваща управляващите риска, научноизследователските институти, университетите и заинтересованите организации; подпомагане обмяната на научната информация между ЕФСА и държавите членки; подпомагане създаването и поддържането на база данни от национални научни експерти; популяризиране на ЕФСА в държавите членки чрез разпространение на научна информация; насърчаване на националните научни експерти да кандидатстват в експертната база данни на ЕФСА и др.

#### **4.1.5. Взаимодействие и сътрудничество на ЕС със СОЗЖ, СТО и ФАО**

Първоначално ЕК има статут на наблюдател в СОЗЖ, който е регламентиран чрез размяна на писма през 2004 г. В писмо на Европейската комисия от 17 септември 2003 г. се подчертава, че на база на проведените дискусии между представители на Комисията и на СОЗЖ за установяване на официални отношения между двете организации, те са се съгласили да действат в сътрудничество и да се информират относно въпроси от общ интерес.

В Меморандума от ЕК и СОЗЖ през 2011 г. се изтъква, че като се взема под внимание статутът наблюдател на Комисията към СОЗЖ, през 2010 г. между Комисията и СОЗЖ е сключено **рамково споразумение** за адаптиране на стандартното споразумение за финансово участие и опростяване на преговорите за сключване на договори по специфични за различните участия споразумения.

Друг активен формат на сътрудничество между ЕК и СОЗЖ е в областта на стандартите. В Споразумението на Световната търговска организация (СТО) за прилагането на санитарни и фотосанитарни мерки ясно е подчертано, че членовете на СТО трябва да прилагат стандартите на СОЗЖ за здравето на животните във връзка с търговията с животни и животински продукти по цял свят.

Европейският съюз е член на СТО. Всички държави членки на ЕС са членове на СТО поотделно. ЕК договаря и действа в рамките на СТО от тяхно име и представлява целия ЕС като говорител във всички форуми в рамките на СТО. Постигнатите договорености са отразени в Решение на Съвета 94/800/EU относно одобряването от страна на ЕС постигнатите договорености по време на преговорите на Уругвайския

кръг от многостранните търговски преговори. Този документ включва и споразумението за санитарни и фотосанитарни мерки.

ЕС е член на Организацията за прехрана и земеделие (ФАО). Това присъединяване е първото в историята на ЕС със статут, сравним с този на държаванация в рамките на орган на ООН. Присъединяването налага прехвърляне на компетенциите от страна на държавите членки на структурите на ЕС в диапазона от въпроси в рамките на компетентността на ФАО (като селското стопанство, рибарството, търговията, здравеопазването и защита на потребителите) и въвежда понятието „алтернативно упражняване на правата на членство“ между Европейския съюз и неговите държави членки.

#### **4.1.6. Процедури по приемането на нормативни актове в ЕК, ЕП и влизането им в сила след публикуването им в ОВЕС**

Подобно на националните законодателни системи, европейските институции са развили система от изпълнителни мерки, тъй като не всичко може да бъде решено от законодателя в основните законодателни актове. Комисията, в качеството си на изпълнителен орган на ЕС, носи отговорност за приемането на такива изпълнителни мерки. Тази задача се делегира на специализирани комитети, работещи в рамките на Комисията, в които делегати – експерти от министерствата на държавите членки, заседават редовно. Терминът „**комитология**“ се отнася до начина, по който Комисията упражнява изпълнителните правомощия, които са ѝ предоставени от законодателството на ЕС. Това става с помощта на работни групи–комитети.

Договорът от Лисабон прави няколко промени в различните видове правни актове на Европейския съюз. С

цел опростяване на нормотворческия процес и по-голяма яснота, на първо място, се намалява броят на законодателните инструменти (процедури), които са на разположение на европейските институции. Освен това той дава възможност на Комисията да приеме и една нова категория правни актове – **делегираните актове**. След влизане в сила на Договора от Лисабон Европейската общност изчезва и на нейно място се появява Европейският съюз, при който законотворческите процедури дават възможност за упражняване на пълномощията в най-пълна степен. Всичко това води до въвеждане на нова класификация на правните актове. Сега европейските институции могат да приемат само пет вида актове: регламенти, директиви, решения, препоръки и становища.

Преди Лисабонския договор в сила са следните по-важни процедури: процедура за консултации; процедура по сътрудничество и процедура за съвместно решение.

Процедурата за консултации: тя може да се обобщи чрез фразата "**Комисията предлага, а Съветът разполага**", но преди Съветът да вземе решение, трябва да се преминат определени етапи, в течение на които, освен Комисията и Съвета, в зависимост от обсъжданите въпроси, имат право на мнение още и ЕП, Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите.

Процедурата по сътрудничество позволява на ЕП да участва в законодателния процес чрез двойно четене на проекта на документ – първо и второ четене и да предлага промени в общото му становище. Въпреки това окончателното решение се взема от Съвета.

Процедурата за съвместно решение е въведена чрез ДФЕС. Тя е замислена като разширение на процедурата за сътрудничество. С влизането в сила на Договора от Лисабон процедурата е преименувана на

обикновена законодателна процедура и стана главна законодателна процедура в системата на ЕС.

#### **4.1.7. Нови аспекти в законодателството по БХ**

За да се постигне целта за укрепване, модернизиране и рационализиране на настоящата правна среда и се гарантира високо равнище на опазване на здравето на хората, животните и растенията, Комисията предлага през 2013 г. **пакет от пет предложения за преразглеждане на законодателството на ЕС**: за определяне на изискванията относно здравето на животните (законодателство в областта на здравето на животните); за определяне на защитни мерки срещу вредители по растенията (законодателство в областта на здравето на растенията); за уреждане на производството и пускането на пазара на растителен репродуктивен материал (законодателство в областта на растителния репродуктивен материал); за уреждане на официалния контрол и другите официални дейности, извършвани, за да се гарантира съответствие с целия набор от правила в областта на агрохранителната верига, включително горепосочените правила (регламент относно официалния контрол); за уреждане на управлението на разходите на ЕС в основните области от агрохранителната верига.

#### **4.1.8. Основни принципи и философия на някои от най-важните нормативни актове, свързани с контрола на млякото и млечните продукти**

Първоначално ветеринарносанитарните изисквания за мляко и млечни продукти са дискутирани между държавите членки на двустранна база, тъй като системите за контрол и търговия на суровото мляко и млечни продукти и използваните методи в различните държави членки функционират различно. Това налага

хармонизация на сектора. Първи опити за хармонизация се създават с обединението на двата документа и приемането на Директива на Съвета 85/397/ЕЕС. С нея се въвеждат общи правила за здравето на млечните животни и хигиената при добива на сурово мляко, предназначено за вътреобщностна търговия. Следващите по-важни от ветеринарно-санитарна гледна точка документи, регулиращи производството и търговията с мляко и млечни продукти, са Директива на Комисията 89/362/ЕЕС и Директива на Съвета 92/46/ЕИО.

С „Бялата книга по безопасност на храните“ ЕК определя радикална ревизия на съществуващото хигиенно законодателство, според която бизнес операторите носят първичната отговорност за безопасността на храните. Приетите на тази основа през април 2004 г. регламенти – така нареченият **“хигиенен пакет”**, влизащи в сила на 1 януари 2006 г., сплотяват, хармонизират и опростяват подробните и комплексните изисквания по безопасност на храните и ветеринарните въпроси на действащите тогава многобройни директиви. Те включват и общ, прозрачен подход, приложим за всички производители на храни в хранителната верига на принципа „от обора до масата“, заедно с ефективни инструменти за контрол на безопасността на всички нейни етапи. Хигиенният пакет включва следните актове: Регламент (ЕО) № 852/2004, Регламент (ЕО) № 853/2004, Регламент (ЕО) № 854/2004 и Директива 2004/41/ЕО.



## **4.2 Анализ на нормотворческия процес за безопасността на храните в областта на производството на мляко и млечни продукти в Р България през отделните периоди от нейното обществено-политическо и икономическо развитие**

### **4.2.1. В периода на централизирано планиране 1947 – 1989**

С настъпилите в страната след 1944 г. обществено-икономически промени в законодателството се променя и структурата на ветеринарния контрол на млякото и млечните продукти. Извършената колективизация през 1948 – 1952 г., уедряването на кооперативните стопанства през 60-те години на ХХ век и създаването на аграрно-промишлените комплекси през 70-те години довеждат до промени както в технологиите за добив на сурово мляко и преработката на млечните продукти, така и до промени в структурата на контролния орган и на законодателната база. Въведеният ветеринарно-санитарен контрол на млякото и млечните продукти напълно отговаря на нуждите на преструктурираните млекодобив и млекопреработка и изпреварва в много отношения прилагания ветеринарно-санитарен контрол в много европейски държави. Производството на мляко в социалистическите условия се характеризира със създаване на големи млекодобивни стопанства, с нови промишлени методи на отглеждане и хранене на животните, с механизация на доенето, охлаждането и съхранението на млякото. През този период при промишления млекодобив се постига хигиенен млекодобив, който е съизмерим със световните хигиенни стандарти по това време под  $100\ 000/\text{см}^3$ , а при машинно доене – под  $50\ 000/\text{см}^3$ .

Основни нормативни актове през този период са **Законът за ветеринарното дело** от 1967 г. и

**Правилникът за Държавния ветеринарно-санитарен контрол от 1971 г.**

Данните, отразени в таблици 1, 2 и 3 по-долу, илюстрират развитието в сектора - добив, изкупуване и производство на мляко през последната петилетка на периода:

**Таблица 1: Брой млекодайни животни за периода 1986 – 1990**

	1986		1988		1990
<b>Крави</b>	647164	632086	625194	632359	605930
	6734417	6403493	6087992	5289153	5006961
<b>Кози</b>	413296	398944	387698	370625	366559
	13882	12901	11814	10805	11238

**Таблица 2: Изкупено краве мляко (хил. литри)\***

1985г	1986г	1987г	1988г	1989г	1990г
1702655г	1758005г	1792964г	1788021г	1777882г	1730916г

**Таблица 3: Производство на мляко (хил. литри)\***

г	1985г	1986г	1987г	1988г	1989г	1990г
Краве	2056218	2108750	2117330	2104998	2073108	2039610
Биволско	22021	20987	18901	17739	16915	20295
Овче	308376	314298	298164	294259	276536	262911
Козе	75191	78991	78329	76479	71067	62106
Общо	2461806	2523026	2512724	2493475	2437626	2384922

\* източник: „Данни на НСИ за периода 1985–1990“

#### **4.2.2. В периода на преход към пазарна икономика 1990 – 2000**

Преработващата промишленост в млечния сектор през годините преминава през различни метаморфози, започвайки от висока концентрация в годините на социализма, когато съществуват 53 млекопреработвателни предприятия тип Сердика, през значително намаляване на производствените мощности към средата на 90-те години на XX век (826 предприятия, 1995 г.) и ново затваряне на много от тях през последните години преди присъединяването на България към ЕС. До тази ситуация се стигна, защото в началото на 90-те години се създават възможности за развитие на частния бизнес, като в същото време в голяма част от хората има свободен финансов ресурс. Много специалисти в сектора започват собствен бизнес. В същото време все още има голям брой животни, а суровината е евтина и пазарът отворен.

Обезпокоително е, че въпреки положителното изменение на приходите и нарастване на субсидиите през

последните години от членството на страната в ЕС, броят на животните отбелязва траен темп на намаляване на поголовието. Причината за това е общото изменение на икономическата конюнктура в страната, където ръста на икономиката през този период и на доходността в други сфери изпреварва приходите, които се формират от млечното животновъдство.

Настъпилите политически и стопански промени в страната през периода налагат необходимостта от промяна както на начина на извършване на контрола върху заразните заболявания, така и на ветеринарно-санитарния контрол. Тази ситуация определя появата на нова категория ветеринарни специалисти – частнопрактикуващите ветеринарни лекари. С цел да отговори на новите условия в страната, през 1992 г. по инициатива на Съюза на ветеринарните лекари в България се предлага Проект за допълнение на Закона за ветеринарното дело, издаден през 1967 г. Основна негова цел е да разреши частната ветеринарномедицинска практика и регламентира финансирането на Програмата за профилактика на заразните заболявания. Допълненията и изменението на Закона влизат в сила на 19 юни 1992. Законът дава правното основание за въвеждане чрез наредби на цялото тогавашно европейско ветеринарно законодателство, в това число и това за добива на сурово мляко и преработката на мляко и млечни продукти. Новите аспекти на Закона относно млекодобива и контрола на заразните заболявания са дадени в Раздел IV „Частна ветеринарномедицинска практика“, с който се дава право на частна практика на ветеринарните лекари, както и възможността изпълнението на държавната профилактична програма да се възлага на лицензирани частно практикуващи ветеринарни лекари. Друг важен момент е свързан с идентификацията на животните и регистрация на животновъдните обекти (член 32). На

идентификация чрез маркиране подлежат едрите и дребните преживни животни, като на едрите се издава и паспорт.

#### **4.2.3. В предприсъединителния период 2000 – 2007 г.**

В позицията за преговори по Глава 7 „Земеделие“, България поема ангажимента да приведе националното си законодателство в областта на земеделието в съответствие с правото на ЕС до 2005 г.

След приемането на Закона за ветеринарномедицинската дейност през 1999 г. и Правилника за неговото прилагане през 2000 г. НВМС създава **Списък и план за хармонизиране на българското ветеринарно и зоотехническо законодателство с това на ЕС**. С това се дава тласък за постигането на значителен напредък по отношение въвеждане чрез наредби на цялото европейско ветеринарно законодателство за добива на сурово мляко и преработката на млечни продукти, но голяма част от новоприетото законодателство не се прилага в пълен обем.

Съгласно редовните доклади на Комисията по сближаване на законодателството на ЕС (*acquis*) във ветеринарната област и безопасността на храните от периода 2000 – 2006 е констатиран добър напредък от страна на България. Прилагането на хармонизираното българско законодателство в тази област обаче представлява все още значително предизвикателство.

През 2002 г., в отговор на хармонизиране на законодателството на ЕС и реструктурирането на млекопреработвателните предприятия, искането за преходен период до 31 декември 2009 г. за привеждане на млекодобивните стопанства и качеството на суровото мляко в съответствие с Приложение А, Глава II, III и IV от Директива 92/46/ЕИО, Дирекция ДВСК в ГУ на НВМС

разработва и представя пред Комисията Национален план за действие. Целта е да се достигнат стойностите, заложи в Директива на Съвета 92/46/ЕИО, респективно Наредба № 30.

По-късно, с влизане в сила на новия хигиенен пакет, НВМС доразвива плана в Стратегия за развитие на млечното животновъдство и оптимизиране качеството на суровото мляко и план-графика за намаляване на броя на соматичните клетки и микроорганизми за периода 2006 – 2009 г. допълнително е разработена и Стратегия за реструктуриране на предприятията, преработващи храни от животински произход за консумация от хора, която включва и реструктурирането на млекопреработвателните предприятия за периода 2002 – 2005 г.

В резултат от прилаганите мерки в сектора млекопреработка се стига до затваряне на 77% от малките мандри и на 45% от онези млекопреработвателни предприятия, считани с индустриален капацитет (над 30 тона мляко/дневно). Останалите предприятия са принудени да направят значителни капиталовложения в производствени мощности и в системите за безопасност на храните, като за периода 2001 – 2005 г. инвестиционните разходи възлизат на 150 млн. евра, което се равнява на 18% от брутните инвестиции в сектора храни. Прави впечатление и промененият брой млечни ферми, като най-много са тези с една или две млечни крави (171 982), а ферми с над 100 млечни крави е 95, което води до трудности в прилагането на място на стандартите на ЕС за хигиена и качество на добиваното сурово мляко.

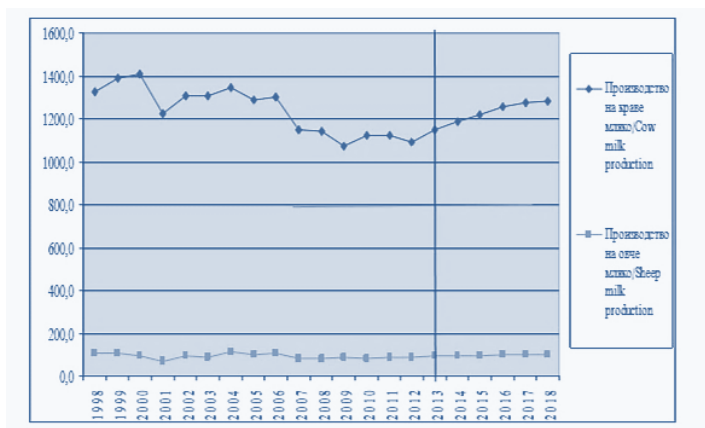
За разлика от почти всички страни от ЕС, животновъдството и по специално говедовъдството в страната продължава да е под действието на различни изключения от общата регулаторна база. Така например продължава да е най-сериозен въпроса с качеството на

суровото млякото и условията за неговото производство. В таблици 4, и 5 са отразени данни относно промените настъпили в броя на млекопреработвателните предприятия и млечните ферми за 2001 и 2002 г.

**Таблица 4: Структура на млечните кравеферми към 01.11.2001г.**

Брой млечни крави/ стапанство	Стапанства (брой)	Млечни крави (брой)
От 1 -- 2	171-982	214-407
От 3 -- 9	17-602	73-982
От 10 -- 19	1-844	23-813
От 20 -- 29	492	12-055
От 30 -- 49	211	8-325
От 50 -- 99	136	9-942
От 100 -- 199	70	9-376
От 200 -- 299	22	5-707
От 300 -- 499	3	1-042
Общо	192-362	358-649

**Таблица 5: Производство на краве и овче мляко, хил. тона**



Основен проблем на държавния ветеринарно-санитарен контрол и самоконтрола в предприятията, очертал се през този период, е не толкова въвеждането на законодателните норми на ЕС във ветеринарната област и безопасността на храните, а по-скоро начинът, по който те се извършват по цялата верига на добива на сурово мляко, преработката, дистрибуцията и продажбата на млечните продукти.

Една част от инспекторите в ДВСК и технолозите в предприятията, отговарящи за самоконтрола, подхождат формално към тяхното изпълнение, без да вникват в същността на изискванията на законодателството, и по-скоро, във възможностите за тяхното гъвкаво прилагане и въвеждане. В някои случаи те толерират неизпълнението на предоставените предписания или открито не желаят да вземат отношение по възникналите несъответствия. Проблеми възникват и при съгласуването и одобряването на технологичните планове и спецификации на реструктуриращите се предприятия. Голяма част от тях намират място в докладите от извършените проверки на Хранителната и ветеринарна служба (FVO) към ГД „Здравеопазване и потребители“ за периода 2000 – 2007 г.



#### **4.3. Анализ на процеса на хармонизиране на българското ветеринарномедицинско законодателство в областта на безопасността на млякото и млечните продукти с това на Европейския съюз и проблемите, свързани с неговото въвеждане в предприсъединителния период**

С политическите и стопанските промени, настъпили в страната през периода 1990 – 2000 г., се променят условията и начинът на извършване на контрола на заразните заболявания на млекодайните животни, и ветеринарно-санитарният контрол при добива на сурово мляко и преработката на млечни продукти. В началото на 90-те години на XX век, с Решение № 32/ 12.08.1991 г. на Министерство на земеделието и хранителната промишленост, е издадена Наредбата за изкупуване и заплащане на суровото мляко. Заедно с Наредбата е публикувана Технологична инструкция за добив на висококачествено мляко (ветеринарно-санитарни правила при добива и профилактиката на маститите).

Договорът за присъединяването на България към ЕС и поетите ангажменти за установяване на допълнителни правила за общата организация на пазара за мляко и млечни продукти налагат разработването и въвеждането на нови разпоредби.

През 2006 г., във връзка с членството на страната, са приети изменения на Закона за храните. Измененията имат за цел да осигурят прилагането на законодателството на Европейските общности в областта на храните и тяхната безопасност на национално ниво. В тази връзка са приети Наредба № 35 за специфичните изисквания при осъществяване на официален контрол върху суровини и храни от животински произход в т. ч. организацията и осъществяването на официален контрол във фермите за добив на мляко, контрол при събиране на суровото мляко и Наредба № 36 от 2006 г. за специфичните изисквания

при производство, транспортиране и пускане на пазара на суровини и храни от животински произход.

Наредбата за специфични изисквания към наименованията и етикетиранието на мляко и млечни продукти от 2004г. въвежда в българското законодателство гратисен период до 30 април 2009 г. за етикетиранието на мляко за пиене с масленост 3%, което да се етикетира като пълномаслено, а мляко с масленост 2% да може да се етикетира като полуобезмаслено. Такова мляко не може да се продава на територията на други държави членки на ЕС, освен на територията на Р България, и може да се изнася извън територията на ЕС. През 2012 г. тази наредба е изменена с Наредба за специфичните изисквания към млечните продукти.

С Наредба № 4 от 19 февруари 2008 г. за специфичните изисквания при производството, съхранението и транспортирането на сурово краве мляко и изискванията за търговия и пускане на пазара на мляко и млечни продукти се уреждат условията и редът за категоризиране на млекодобивните стопанства (ферми) за производство и съхранение на сурово краве мляко, съхранение на сурово краве мляко; категоризиране на млекопреработвателни предприятия и разделна преработка на суровото краве мляко; разделно изкупуване и движение на сурово краве мляко от фермите до млекопреработвателните предприятия (МПП) и условия за търговия и пускане на пазара на мляко и млечни продукти,самоконтрол и официален контрол за спазване на изискванията. Наредбата въвежда изискванията на Регламент 853/2004 и Стратегията за развитие на млечното животновъдство и оптимизиране качеството на суровото мляко за периода 2006 – 2009 г.

#### **4.4 Анализ на проблемите, свързани с безопасността и контрола на млякото и млечните продукти при и след присъединяването на Р България към ЕС**

##### **4.4.1. Ролята на НВМС за затваряне на глава „Земеделие“. Приемане на ЗВМД - 2005. Приемане на подзаконовни нормативни актове, свързани със ЗВМД**

В споразумението за асоцииране на България изрично се посочва ролята на хармонизирането както за съществуващото, така и за бъдещото законодателство. България специално поема ангажимента хармонизира преимуществено законодателството си в областта на защитата на потребителя.

Позицията за преговори по Глава 7 „Земеделие“ е предадена от българска страна на 6 юли 2001 г. и е отворена за преговори на 21 март 2002 г. на Междуправителствената конференция за присъединяване на Република България към ЕС. От страна на НВМС е предадена цялата поискана допълнителна информация по ветеринарни въпроси. В точка 71 от Информацията, НВМС предоставя подробна обосновка, доказваща, че дадени продукти на млечна основа могат да бъдат разглеждани като „традиционни“ по смисъла на член 1 от Решение на Комисията 97/284/ЕС и че желае да се възползва от дадените облекчения по чл. 8, параграф 2 от Директива 92/46/ЕЕС по отношение на изискванията към суровото мляко, изкупувано за производството на млечни продукти с традиционни характеристики. На 6 декември 2002 г. ЕК предоставя общата позиция на ЕС относно ветеринарните въпроси, като на 20 декември 2002 г. на Конференцията за присъединяване Р България към ЕС са договорени всички въпроси в тази част. На практика тази част е затворена (изчистена) за преговори. На 3 юни 2004 г. ЕК представя Общата позиция на ЕС по Глава „Земеделие“ за приключване на преговорите. Трябва да се

отбележи, че **НВМС изиграва водеща роля в този процес**. Нейната пряка или непряка роля при подготовката, воденето на преговорите и прилагане на поетите ангажименти във ветеринарната област и сектора “Мляко и млечни продукти”, може да бъде групирана, както следва:

Сектор „Мляко и млечни продукти”

Законодателство:

При въвеждане на Наредбата за системата за мониторинг на произведените и реализирани на пазара мляко и млечни продукти (Регламент (ЕО)1788/2003) ролята на НВМС се изразява в осигуряване на база данни за броя на идентифицираните млекодайни животни, регистрираните млекодобивни ферми и млекопреработвателни предприятия. Също така тя работи активно с МЗГ и Националната млечна асоциация по отношение изработване на българската позиция за националната млечна квота.

Ветеринарни въпроси

В периода 1997 – 2002 г. са приети два ветеринарномедицински закона, редица други закони и подзаконовни нормативни актове, които са хармонизирани със законодателството на ЕС. Със съдействието на експерти от ЕК и за целите на монитиране на прогреса във ветеринарната и фитосанитарна област е разработен Списък на действащото към момента ветеринарно, фитосанирано и зоотехническо законодателство, който се осъвременява на всеки 6 месеца. **Списъкът съдържа повече от 600 различни акта** на ветеринарното, зоотехническото и фитосанитарното законодателство, и такова по безопасността на храните. От българска страна е разработен План за транспониране на европейското ветеринарно законодателство на България.

Напредъкът по аналитичния преглед (*скрининг*) на достиженията на законодателството по безопасността на

храните на ЕС се отчита на специални технически срещи, на които се дискутират проблеми по хармонизацията и прилагането на вече адаптираното българско законодателство. Това законодателство е хармонизирано частично със Закона за ветеринарномедицинската дейност от 1999г., с Правилника за неговото прилагане от 2000 г. и с повече от 60 наредби и други подзаконови нормативни актове. В периода на предприсъединяване на България към Европейския съюз ЕК поставя въпроса за пълното синхронизиране на законодателството на България във ветеринарната област. Това налага приемането на нов Закон за ветеринарномедицинската дейност през 2005 г., който дава възможност за преиздаването и пълното транспониране на законодателството по безопасност на храните на ЕС в българското законодателство.

Във връзка с безопасността на хранителните продукти през юни 2001г. България приема Стратегия за безопасност на храните, разработването на която участие вземат и представители на НВМС. В нея се посочват системите за съгласуване между различните компетентни органи, техните правомощия, организация и обезпечаване с човешки ресурси. Извършваният от НВМС и регионалните поделения контрол включва лабораторен анализ за безвредност на хранителните продукти.

Друг важен момент е **осъвременяването на лекционните курсове във ветеринарномедицинските факултети** по отношение на новите изисквания за контрола на здравеопазването на животните и контрола на храни и продукти от животински произход. С оглед да се обхванат всички структури, имащи отношение към ветеринарно-санитарния контрол в системата на НВМС и извън нея, Дирекция „ДВСК“ в ГУ на НВМС отчита факта, че е необходимо по-тясно сътрудничество с катедрите по ветеринарно-санитарен контрол и експертиза на двата ветеринарномедицински факултета относно

обучението по законодателството на ЕС. На по-следващ етап през 2005г., с влизане в действие на хигиенния пакет, по инициатива на Дирекция „Здравеопазване на животните и безопасност на храните” в МЗГ се провежда среща със заместник-ректорите по учебната част на всички селскостопански висши учебни заведения, на която са дискутирани промяната на учебните планове и включването на новите изисквания по контрола на цялата хранителна верига в тях.

През 2005 година в секция Земеделие на Мисията на България към ЕС е назначено аташе по ветеринарни въпроси и безопасност на храните, което координира с ГД САНКО всички процеси по присъединяването на България във ветеринарната област и безопасността на храните, а така също участва като наблюдател в работата на ПКХВЗЖ и в работните групи на Съвета и Комисията.

#### **4.4.2. Преструктуриране на предприятията, произвеждащи хранителни продукти от животински произход до края на 2005 г.**

Ролята на НВМС по преструктурирането обхваща, но не се ограничава до:

1. Хармонизиране на българското законодателство с европейското ветеринарно законодателство и това по безопасност на храните;

2. Разработване на стратегии за преструктуриране на българските предприятия за добив и преработка на суровини и храни от животински произход.

През периода 2001 – 2004 г. НВМС разработва Стратегия за преструктуриране на предприятията, преработващи храни от животински произход за консумация от хора, за периода 2002 – 2004 г., като ги групираше на три групи, съобразно потенциала им да се преструктурират по изискванията на ЕС. През 2004 г., с влизането в сила на новия хигиенен пакет, крайният срок

на стратегията е удължен до възможно най-последната дата – края на 2006 г.

Във връзка с искането на българската страна за преходен период до 31 декември 2009 г. за привеждане на млекодобивните стопанства и качеството на суровото мляко в съответствие с Приложение А, Глава II, III и IV от Директива 92/46/ЕЕС НВМС изготвя и предлага на ЕК за одобрение Национален план за действие (2002 - 2004г.). По-късно, с влизане в сила на новия хигиенен пакет, Планът е осъвременен в Стратегия за развитие на млечното животновъдство и оптимизиране качеството на суровото мляко за периода 2006 – 2009 г.

3. Подпомагане на хранителния бизнес за справяне с предизвикателствата по прилагане на европейските норми и реструктурирането на предприятията.

От страна на НВМС е изградена стройна структура за подпомагане на хранителния бизнес.

В периода на предприсъединяване на България към Европейския съюз ГД САНКО поставя въпроса за пълното синхронизиране на законодателството на България във ветеринарната област. Това изисква промяната на Закона от 1999 г. с нов Закон за ВМД, който да даде правна възможност за пълното въвеждането на различните актове на законодателството на ЕС в подзаконовата нормативна уредба (наредби на МЗГ и други министерства). Окончателно Законът за ветеринарномедицинската дейност е приет през 2005 г., обнародван в ДВ от 01.11.2005 г. и влиза в сила от 01.05.2006 г. С публикуването на ЗВМД от 2005 г. стартира поэтапното и цялостно въвеждане на европейското законодателство в националното. През 2006 г. са приети изменения и на Закона за храните, с което се въвеждат изискванията на Регламент 178/2002/ЕС.

#### **4.4.3. Внедряване на програми за самоконтрол на производството (ДПП, НАССР), проблемът „годност-качество“ и храни по БДС**

##### **Внедряване на програми за самоконтрол на производството (ДПП, НАССР)**

С публикуването на Бялата книга по безопасност на храните през 2000 г. ЕК определя радикална ревизия на съществуващото хигиенно законодателство. Тя също така включват и общ, прозрачен подход, приложим за всякакъв вид храна и за всички производители на храни в хранителната верига на принципа „от обора до масата“, заедно с ефективни инструменти за контрол на безопасността на всички етапи от хранителната верига.

Основният регламент, въвеждащ принципите на НАССР, системите за добрите хигиенни и производствени практики в млекопреработката, е Регламент (ЕО) № 852/2004. С цел еднаквото прилагане на регламента от държавите членки, ЕК издава Насоки за добра хигиенна и производствена практика и Ръководство за прилагане на процедурите, основани на принципите на НАССР, и за подпомагане прилагането на принципите на НАССР при определени дейности с храни.

В Регламент (ЕО) № 854/2004/ЕС е записано, че одитът на процедурите, базирани на системата НАССР, удостоверява дали операторите прилагат непрекъснато и правилно тези процедури, характерни за различните видове млекопреработка.

##### **Качество и годност на храните**

Съгласно наръчника на ФАО за укрепване на националните системи за контрол на храните, термините качество и безопасност на храните могат понякога да бъдат подвеждащи. Докато безопасността на храните се отнася повече към всички рискове – акутни или хронични, които могат да увредят здравето на консуматора, то качеството включва всички други атрибути, които влияят



върху хранителната стойност на даден продукт. Това разграничение между безопасността и качеството е от значение за политиките по безопасност на храните и здравеопазването. Когато се поставят цели, свързани с качеството на даден хранителен продукт, трябва да се вземе под внимание фактът, че те трябва да отговарят както на изискванията за неговата безопасност и спазването на нормативните изисквания, така и на тези за задоволяване очакванията на клиента. За регламентиране на качеството се използват стандарти, които са писмени документи, регламентиращи изискванията към продукта, материалите, процеса, системата за управление и изработката. Ключови европейски законодателни актове, свързани с годността са Директива 2000/13/ЕО относно етикетването, представянето и рекламата на храните, Регламент (ЕС) № 1169/2011 за информация за храните на потребителите и Регламент (ЕС) № 2073/2005 относно микробиологични критерии за храни.

### **Храни по БДС**

БДС EN 45020:2007 „Основни термини за стандартизацията и свързаните с нея дейности“ дефинира, че *„стандартите са документи, разработени с консенсус на основата на обединяване на резултатите от науката, технологиите и производствения опит“*.

Като страна членка на Европейския съюз, с пазарна икономика, България няма право да въвежда задължителни „държавни“ стандарти, а само препоръчителни. Въвеждането на даден БДС днес зависи от съответния производител и дали той желае да премине процедурата по сертифициране и съответно да получи правото да постави отличителните на етикета лого на стандарта, изписването „БДС“, последвано от цифрите, означаващи конкретния номер на стандарта. Новоразработените български стандарти в областта на млечната промишленост са:

## **Български стандарт за кисело мляко: БДС 12:2010**

Стандартът се отнася за кисело мляко, произведено от пълномаслено или частично обезмаслено краве, овче, биволско, козе или смесено мляко и отменя и заменя досега съществуващия БДС 12:1982.

## **Български стандарт за българско бяло саламурено сирене: БДС 15:2010**

Стандартът отменя и осъвременява трите досега действали стандарта – БДС 15:1988 за овче бяло саламурено сирене, БДС 2651:1988 за краве бяло саламурено сирене и БДС 3370:1988 за бяло саламурено сирене смес – овче и краве. Освен тези три вида, новият стандарт включва биволско и козе бяло саламурено сирене.

## **БДС 15:2010 „Български кашкавал”**

Стандартът се отнася за български кашкавал, произведен от краве, овче или смесено мляко, пълномаслено или стандартизирано по съотношение казеин/мазнина, с използване на закваска, произведена в България от селектирани щамове млечнокисели бактерии, изолирани в България, чрез подсирване с мая за сирене, получил необходимата обработка, преминал процес на зреене и предназначен за консумация.

### **4.4.4. Затваряне на млекопреработвателните предприятия, неотговарящи на законодателството на ЕС**

НВМС предостави в точка 58 на допълнителната информация по Глава 7 „Земеделие“ (Ветеринарни въпроси), изпратена през 2002г., Национална стратегия (план) за постигане на пълно съответствие с изискванията на ЕС относно условията за защита на общественото здраве в предприятията за животински продукти. Стратегията обхваща всички сектори от преработката на

животински суровини и включва във всеки сектор броя на предприятията, разделени на индустриални и с нисък капацитет, като се посочва съответният годишен максимален производствен капацитет. Тя групира предприятията на **три групи** съобразно потенциала им да се реструктурират по изискванията на ЕС: група 1: напълно отговарящи на действащата законодателна уредба на ЕС (това са повечето предприятия, одобрени за износ към Общността); група 2: имащи потенциал да се реструктурират; група 3: нямащи потенциал да се реструктурират.

Предвиден е и гратисен период от 3 години (до началото на 2004г.) относно прилагането на хигиенните изисквания по отношение на суровото мляко, доставено в млекопреработвателните предприятия. Въпреки дадения срок, всички предприятия от група 3 да преустановят дейността си до края на 2004г., се взема политическо решение те да бъдат оставени да работят и след този период, за да могат да намерят финансов ресурс за реструктурирането си.

С влизането в сила на хигиенния пакет и приключването на преговорите по Глава „Земеделие“ през 2004г., Стратегията е осъвременена и законова база за реструктурирането вече са Регламенти (ЕС) 852/2004 и 853/2004. Определени са обектите, осъществяващи дейност в условията на дерогация, от действащото европейско законодателство.

В своя доклад относно напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването, публикуван през 2007г., Комисията подчертава, че присъединяването на България се придружава от ред специфични съпътстващи мерки, които са предвидени, за да се предотвратят или поправят недостатъци в сферата на безопасността на храните.

Динамиката в броя на млекопреработвателните предприятия за периода 2000 – 2010 г. е даден в таблица 6.

**Таблица 6: Динамиката в броя на млекопреработвателните предприятия за периода 2000 – 2010 г.**

Година	ОБЩО		Одобрени за ЕС		лиценз за трети страни	
	бр.	изменение	бр.	%	бр.	%
2000	445		9		30	
2001	404	-41	4	1%	26	6,4%
2002	397	-7	12	3%		
2003	350	-47	16	4,6%	46	13,1%
2004	341	-9	28	8,2%	41	12,0%
2005	303	-38	54	17,8%	249	82,2%
2006	238	-65	22	9,2%	216	90,8%
2007	229	-9	71	31%	177	69,0%
2008	224	-5	65	29%	159	71,0%
2009	227	3	227	100%		
2010	221	-6	221	100%		

От нея е видно, че броя на млекопреработвателните предприятия за периода намалява почти двойно от 445 на 221 бр., но в същото време 100% от тях отговарят на европейските изисквания, а 71% също изнасят за трети страни.

### **Подобряване на качеството на суровото мляко**

На междуправителствената конференция за присъединяването на Република България към Европейския съюз, проведена на 6 юли 2001 г. в Брюксел, НВМС информира ЕК, че България поддържа своето искане да получи преходен период по отношение на преработката на сурово мляко, което не отговаря на

изискванията на Анекс А, глава II, глава III, буква А и глава IV на Директива 92/46/ЕЕС.

В връзка с това искане тя предоставя на ЕК План за подобряване на качеството на суровото мляко и групиране на млекопреработвателните предприятия в зависимост от качеството на преработеното суровото мляко. По-късно, с влизане в сила на новия хигиенен пакет (Регламент (ЕС)853/2004), Стратегията и Планът са осъвременени чрез Стратегията за развитие на млечното животновъдство и оптимизиране качеството на суровото мляко за периода 2006 – 2009 г. На нейно основание е разработен и одобрен План за действие за подобряване качеството на суровото краве мляко за периода 2006 – 2009 г.

В съответствие с Договора за присъединяване на Р България към ЕС от 01.01.2007 г. в страната се прилагат изискванията и на Европейското право относно безопасността и качеството на храните, произведени и/или търгувани на територията на страната. За тази цел НВМС издава Инstrukция за развитие на млечното животновъдство и подобряване качеството на суровото мляко за периода 2006 – 2009 г. В нея се описват в детайли изискванията за категоризирането на млечните ферми, млекосъбирателните пунктове и млекопреработвателните предприятия съобразно преработката на „отговарящо“ и „неотговарящо“ на изискванията на ЕС сурово мляко.

С цел подпомагане на реструктурирането на млечните ферми и подобряване качеството на суровото мляко на база на предложената от българските компетентни власти и одобрена от Комисията стратегия, Комисията със свое Решение 2009/861/ЕО удължава гратисния период с още една г. до декември 2010 г. С решението се създава и мониторингов механизъм, според който България предоставя на Комисията първи годишен

доклад не по-късно от 31 декември 2010г., а вторият годишен доклад - не по-късно от 31 октомври 2011г., за напредъка по качеството на суровото мляко (член 5).

С оглед на създалата се ситуация и за да не бъдат обезсмислени усилията от страна на българските власти, се налага срокът за прилагане на мерките, предвидени в Решение 2009/861/ЕО, да бъде удължен с ново Решение на Комисията 2011/899/ЕС, включващо 11 млекопреработвателни предприятия с две линии и на 60 млекопреработвателни предприятия с една линия със срок до края на 2013г. Заключениета в доклада от одита установяват, че лабораторните резултати по отношение на ОБМ и ОБСК, не са убедителни и като следствие от това, категоризацията на фермите за производство на мляко не е надеждна.

След проведената одитна мисия през 2013 и последвалата я през 2015 г. ГД САНТЕ направи шест препоръки по отношение укрепването на системата за контрол на качеството на суровото краве мляко и за коригиране на констатираните по време на тези мисии несъответствия.

За да отговори на тях и в резултат на изтичане на действието на Решение 2013/686/ЕС, България разработи План за действие на България - Укрепване на схемата за тестване на качеството на суровото краве мляко. Планът беше приет през месец септември 2015г. от ЕК и ще започне да се изпълнява от 1 януари 2016г. Със стартиране на прилагането на плана млекодобивните стопанства няма повече да се делят на категории, а ще се групират на три групи на база на броя отглеждани млечни животни и вида на дейност която извършват: професионални стопанства, семейни стопанства и малки семейни стопанства.

Мониторинга на напредъка се осъществява на тримесечна база, като за всеки период е разработен списък с индикатори за успешното изпълнение на дейността.

#### **4.4.5. Изисквания за добива на мляко при биологично и планинско земеделие**

В ЕС биологичното производство е официално регламентирано през 1991 г., когато ЕК публикува Регламент (ЕИО) № 2092/91 за биологично производство, преработка и търговия с биологични продукти.

През 2004г. Европейската комисия приема Европейски план за действие за биологични храни и земеделие, който поставя три основни задачи: развитие на пазара за биологични храни посредством информиране на потребителите за ползите от биологичните храни; по-ефективна публична подкрепа за биологичните производители, включително чрез кохерентно и подобро усвояване на фондовете и мерките от ОСП, и разработване на национални планове за действие и повече научни изследвания и подобряване на стандартите за биологичното земеделие на ЕС чрез укрепване на системите за контрол и сертификация.

Съгласно Регламент на Съвета (ЕИО) № 834/2004 отменящ Регламент (ЕИО) № 2092/91, животновъдството, в това число и млечното, е определящо за организиране на земеделското производство в стопанства с биологично производство. Съгласно регламента, преработката на млякото и млечните продукти следва да се произвеждат чрез използване на методи за преработване, гарантиращи, че биологичната цялост и съществените качества на продукта се запазват на всички етапи от производствената верига, и да се етикетират като биологични само когато всички или почти всички съставки от земеделски произход са биологични. По-детайлни правила по отношение на органичното производство, преработка, дистрибуция и контрол са дадени в Регламент на Комисията (ЕО) № 889/2008. Регламентът определя подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 относно биологичното производство и

етикетирането и контрола на биологични продукти. Този регламент е променен впоследствие от Регламент (ЕО) № 1254/2008.

Със започване на реформите в ОСП и след изтичането на действието на млечните квоти през 2015г., млечният сектор в ЕС ще претърпи голяма промяна. За първи път от 31 години секторът ще бъде без квоти за мляко. Има вероятност тази значителна промяна да причини смущения на пазара на млечни продукти, особено в планинските и най-отдалечените региони – тенденция, характерна и за България. На заседание на Комисия по земеделие и развитие на селските райони от 13 ноември 2013 г. е приет доклад относно производството на мляко в планинските региони, необлагодетелстваните региони и най-отдалечените региони след изтичането на срока на млечните квоти. В него е подчертано, че т. нар. *Законодателен пакет за млякото и млечните продукти за подкрепата на производителите при договаряне на цените* е само начална стъпка, но че той няма да бъде в състояние да подsigури бъдещето на млекопроизводството в тези най-уязвими региони. Докладът призовава държавите членки и регионите да участват в този процес, като разработят, където е приложимо, специална програма за развитие на селските райони по отношение на млекопроизводството в тези области и да поставят изискванията за хигиената, етикетиранието и задължителното предоставяне на информация в разумни граници, за да се гарантира, че те са изпълними за малките производители и преработватели.



#### **4.5. Анализ на съвременните проблеми, стоящи пред БАБХ по безопасността на млякото и млечните продукти**

##### **4.5.1. Ветеринарно-санитарният контрол на млякото и млечните продукти след създаването на БАБХ**

Съгласно Устройствения правилник за дейността на БАБХ, пряко отношение към контрола на суровото мляко и млечните продукти има Дирекцията „Контрол на храните и граничен контрол“. Дирекцията методически ръководи, контролира и верифицира дейността на областните дирекции по осъществяване контрола за безопасността и качеството на суровото мляко и млечните продукти, както и тези със защитени географски наименования. Дирекцията контролира и Плана за действие за подобряване качеството на суровото краве мляко и участва във всички други дейности, свързани с безопасността на млякото и млечните продукти. Контролът на млякото и млечните продукти на областно ниво се извършва съгласно член 30 от ОДБХ, които осъществяват дейността си на територията на съответната област. Този контрол включва и контролът на Плана за действие за подобряване качеството на суровото краве мляко.

##### **4.5.2. Становище относно статута и функциите на органите за контрол на храните в ЕС**

Регламент (ЕО) 178/2002/ЕС установява определени принципи на регулиране на безопасността на храните и съдържа подробни правила за институционална форма на ЕФСА. Въпреки това Регламентът не предвижда никакви препоръки за организация на националните органи по БХ, така че държавите членки използват различни политико-административни модели при създаване на своите органи по БХ. В повечето от тях са

създадени специализирани агенции по безопасност на храните, които са формално независими, защото са включени в структурите на аграрните министерства или на здравеопазването (с някои изключения).

В периода преди създаването на Българската агенция по безопасност на храните системата по оценката и управлението на риска се ръководи от Национален съвет по безопасност на храните и попада в така наречения „хаотичен модел“ (вж. по-долу). Той е орган, който координира държавната политика по безопасност на храните и изпълнява функциите по оценката и управлението на риска. Съветът е закрит със създаване на БАБХ и с промените в Закона за храните от 08.01.2011г.

Днес съществуват много комплексни политико-административни модели за контрола на безопасността на храните. Вземайки под внимание оценката и управлението на риска, тяхната организация и връзка с политиката на общите изисквания за БХ, могат да се идентифицират различни модели за управлението на БХ. Решаващ критерий е връзката между оценка на риска и управление на риска. На тази база могат да се различат следните научни модели на развитие:

- двуинституционален или сепариран модел, при който отговорностите са разделени между институциите;
- структурно по-интегриран модел, но обикновено с функционално-разделени отговорности;
- „хаотичен“ модел с фрагментирани – частично интегрирани и частично припокриващи се отговорности.

Двуинституционалният модел може да попада и в двете категории – на модерните или на класическите модели. Разпределението на 28 държави членки е дадено в таблица 7.

Таблица 7: Научни модели на регулативните агенции

Двуинституционален или сепариран модел	Структурно по-интегриран модел	„Хаотичен“ модел
ЕС <sup>¶</sup> Австрия, Дания, Финландия, Франция, <sup>¶</sup> Германия, Унгария, Холандия, Полша, Словакия <sup>¶</sup> Швеция <sup>□</sup>	Белгия, Гърция, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Естония, Португалия, Испания, Кипър, Чехия, Словения, Румъния, България, Хърватия, Обединено кралство, <sup>□</sup>	Малта, Люксембург, България (преди създаването на БАБХ) <sup>*□</sup>

*\*-първи признаци на разделение<sup>¶</sup>*

В България, когато е изграден Националният съвет по безопасност на храните, е наблюдавано припокриване на функциите и само първи признаци на разделение на дейностите по контрола за безопасност на храните. Затова тя е включена в **хаотичния модел**. Днес, със създаване на БАБХ, процесът на интегриране е напреднал и страната е включена в структурно интегрирания модел, но трябва да се подчертае, че все още процесът на оценка на риска директно е повлиян от структурата за управление на риска в системата.

#### 4.5.3. Опитът на държавите членки относно структурата и функцията на Агенцията по храните

Според Доклада на Европейския парламент, скандинавските страни са повече или по-малко пример за съвременен модел на агенция. Въпреки това, според класификацията, те могат да бъдат намерени както в сепарирания модел (Дания, Финландия), така и в институционалния модел (Швеция).

На базата на класификация, базирана на връзките между науката, политиката и обществените отношения, в Доклада се изброяват три модела на развитие на агенциите – класически, модерен и неотложен.

Според **класическия модел** нормотворчеството е „базирано“ напълно на научните резултати от оценката на даден процес и комуникацията на риска е еднопосочна. Нормотворчеството (включващо политическия процес) е основано на научната експертиза.

**Модерният модел** включва още по-силно интегриране на научния подход, но при управлението на риска е необходимо да се вземат предвид и социалните, икономическите и културните особености. Моделът „все още включва разграничения между научния подход за оценяването на риска и управлението на риска на база на последващия подход на правене на политики, който легитимира до каква степен и разпространение на социалните и търговските изгоди трябва да бъдат пренебрегнати във връзка с възможният риск“. Що се касае комуникацията на риска, то тя е по-малко „научна“.

**Неотложният модел** работи в полза на пълното разделяне на оценката от управлението на риска. Той предполага „че науката винаги работи в контекста на социалните, политическите, културните и икономически условия, и че оценката винаги включва анализ на определена научна информация в рамките на предварителен набор от ненаучни съображения. След достигане на извода за съществуване на риск, вероятността от негова поява и сила, политиките трябва да създадат допълнителна група за специфични оценъчни решения надолу по веригата, за да се реши как заключенията на оценката на риска ще повлияят на политическите решения”.

## 5. ИЗВОДИ

В резултат на извършеното проучване могат да се направят следните изводи:

1. Нормотворческият процес на ЕС игражда единен правен механизъм за пряко предоставяне на правата и задълженията на гражданите на държавите членки. Той се променя във времето, като следва разширението на ЕС, както и неговите политически и икономически реалности в различните периоди от неговото съществуване;

2. Основните нормотворчески органи в системата на правото на ЕС са институциите на ЕС (Европейски парламент, Съвета и Европейската комисия) и държавите членки. Нормотворчеството се осъществява предимно от Съвета или съвместно от Съвета и Европейския парламент (първично законодателство).

3. В нормотворческата дейност на институциите на ЕС се използва принципът за паралелната конкурираща се компетентност на прилагане за задължителните актове само в области, в които държавите членки са прехвърлили своята компетентност. ЕК има правото и участва в нормотворческия процес като монополен вносител на законодателна инициатива (*right of initiative*), с изключение на случаите, когато Договорите не предвиждат друго;

4. С влизането в сила на Договора от Лисабон нормативните актове се приемат по две специфични процедури, чрез които се създават права и задължения за всички частни и юридически субекти на територията на държавите членки.

6. Нормотворческият процес за безопасността на храните в областта на производството на мляко и млечни продукти в Р. България следва обществено-политическо и икономическо развитие на страната.

7. В процеса на присъединяване България предприе адекватни мерки за хармонизирането на нейното законодателство с това на ЕС в областта на храните и ветеринарно-санитарния контрол. НВМС, а в последствие и Дирекция „Здравеопазване на животните и безопасност на храните” в МЗГ, изиграваха водеща роля в процеса на хармонизиране на ветеринарно-санитарното законодателство за добив на сурово мляко и производството на млечни продукти.

8. Със започване на реформите в Общата селскостопанска политика и изтичането на действието на млечните квоти през 2015г. млечният сектор в ЕС претърпя голяма промяна. В резултат на това Резолюция на ЕП от 2013 г. относно поддържането на производството на мляко в планинските региони, необлагодетелстваните региони и най-отдалечените региони след изтичането на срока на млечните квоти, препоръча правилата за хигиената на добива на мляко, производството и предлагането на пазара на млечни продукти трябва да съответстват на размера и нуждите на пазарите и хигиенните норми да бъдат подходящи и приложими спрямо селскостопанските производители и млекопреработвателите в планинските, необлагодетелстваните и най-отдалечените региони.

9. Всички държави членки, присъединили се към ЕС през 2004 – 2007 г. имат системи, които са все още в процес на промяна, т. е. те не са стабилни. В България независимостта на структурата за оценка на риска, нейният административно-правен и финансов капацитет и до днес все още не са в съответствие с нормативната уредба на ЕС и СОЗЖ.

10. В процеса на комитология все още се наблюдава недостатъчна експертна подготовка за участие в заседанията на ПКРЖБХФ и цялата дейност. Това включва недоброто познаване на технически и правни

въпроси на националната регулация по съответния въпрос, както и непознаване на особеностите на съответната процедура по комитология.

12. По отношение на съвременните проблеми при функционирането на БАБХ би следвало да се отбележи, че инспекторите все още не разбират в достатъчна степен философията на законодателството, не вникват в същността на изискванията и, по-скоро, във възможностите за тяхното гъвкаво прилагане и въвеждане, а не рядко подхождат формално към тяхното изпълнение. Назначаването на нови или повишаването на служителите не винаги става само на база на професионални критерии като компетентност, обективност, безпристрастност, некорумпираност, регламентирани в законодателството на ЕС и СОЗЖ.

13. В някои случаи неизпълнението на предоставените предписания или се толерира, или липсва желание и воля да се предприемат адекватни мерки по възникналите несъответствия.

14. Необходимо е да се осигурява и адекватно и навременно финансиране на дейността на БАБХ по отношение на официалният контрол по всички сектори на хранителната верига.

## **6. ПРЕПОРЪКИ**

На база на направените изводи може да се направят следните препоръки:

### **Препоръки към компетентните власти**

1. Да се подобри координацията между различните групи експерти по БХ в процеса на изработване на актовете, тяхното обсъждане и процеса на комитология. Необходимо е разбиране на философията и по-добро прилагане на изискванията на законодателството на ЕС по безопасност на млякото и млечните продукти, без то да се „побългарява“ или подценява.

2. Да се изясни и регламентира статута и независимостта на ЦОР в административно и финансово отношение, съобразно законодателството на ЕС и МВМК на СОЗЖ.

3. Да се осигурява адекватно и навременно финансиране на дейността на БАБХ по отношение на официалният контрол по всички сектори на хранителната верига.

### **Препоръки към хранителната индустрия**

4. Технолозите в предприятията, отговарящи за системите за самоконтрол, базирани на НАССР, да вникнат в същността на изискванията на законодателството, а не да подхождат формално към тяхното изпълнение.

### **Препоръки към съсловните организации на ветеринарните лекари**

5. Да се въведе система за квалификация на частнопрактикуващите ветеринарни лекари на база на профила на животновъдството в региона, който те обслужват и обучение през целия професионален живот, в



т.ч. и езикова подготовка, отразяващи динамиката на епизоотичната обстановка в страната и света и нейното отражение, както и нейното отражение върху хранителната верига.

б. Да се разработи стратегия и предприемат действия за създаване на единна съсловна организация на всички ветеринарни лекари със съответните подразделения, в зависимост от спецификата на тяхната дейност.

## **7. ПРИНОСИ**

1. Анализирани и изяснени са нормотворческата дейност на институциите на ЕС на база на принципите за паралелната конкурираща се компетентност при създаване на законодателните актове на ЕС.

2. Направен е научнообоснован анализ на процеса на комитология и необходимостта от подобряване на професионално-експертната подготовка и компетентност на българските участници в заседанията на работните групи на Съвета и комисията.

3. Направен е научен анализ на основните принципи и процеси на моделите за създаване и функциониране на агенциите по безопасност на храните в държавите членки, в т.ч. и на България.

4. Анализирани и изяснени са структурата и функциите на ЕФСА и ЦОР при оценката и управлението на рисковете, свързани с безопасността на храните.

5. Изяснена е ролята на НВМС за хармонизиране на ветеринарно-медицинското законодателство на Република България с нормативно-правната уредба на ЕС.

6. Обоснована е необходимостта от подобряване на координацията между различните групи експерти по безопасност на храните, браншовите организации, научните организации ветеринарномедицинските факултети при изработване на проекти на нормативни актове, тяхното обсъждане и обосновка в процеса на комитология.

7. Направен е анализ на нормативно-правната уредба на ЕС за производство на биологични храни и са посочени и коментирани условията за увеличаване на тяхното производство в България.

## **8. SUMMARY**

Bulgaria, because of its geopolitical situation in Southeast Europe is a connecting link between the EU and the Balkans, the Black Sea region and the Middle East 'countries.

The accession of Bulgaria to the European Union was one of the events of the utmost importance in the modern history of the country. The accession had a strong impact on all areas of the economy and public life in the country. This was particularly relevant for producing and processing of raw milk and dairy products. Despite all the problems and contradictions in its development since 1990, the sector remains one of the pillars of the Bulgarian social and economic life. Changes forced to reorganize the regulatory and legal framework in the field of veterinary and sanitary control of food of animal origin and in particular- the control of production of fresh milk and dairy production.

The analysis of legislative processes and procedures relating to the transposition and implementation of the EU legislation on animal health control in production of raw milk and sanitary control in dairy production showed that the problems of organizational, legal, veterinary and technological aspects in the control of milk and milk products in the EU and their implementation (transposition) in the legislation of Bulgaria are discussed, negotiated and regulated in many European and Bulgarian documents, and are the subject of numerous scientific publications in Bulgarian and European experts. However, these issues in the light of only certain processes, are considered fragmented from each other or events and the relationship between them in the development, adoption, transposition and implementation of EU legislation on animal health control in production of raw milk and production of dairy products both during the preparation and Bulgaria's accession to the EU and today is not sought.

In the work the legislative activity of the EU institutions on the basis of the principles of parallel competing competence in the creation of EU legislative acts are analyzed and clarified. A scientifically based analysis of the comitology process and the need to improve vocational training and expert competence of the Bulgarian participants in the meetings of the Council and Commission working groups was done. In addition the basic principles and processes of the models for the creation and operation of agencies in food safety in the Member States, including Bulgaria was made. Analyzed and clarified are the structure and functions of the EFSA and the Bulgarian risk assessment center in the assessment and management of the risks associated with the food safety. Clarified is the role of National Veterinary Service in harmonization of the animal health and food safety legislation of Bulgaria with the legal base of the EU, the necessity to improve the coordination between the different groups of food and feed safety experts, professional organizations, scientific organizations and the veterinary faculties in the preparation of draft legislation, their discussion and justification in the comitology process.